

CA1  
X9  
- 1992  
L26

Government  
Publication


Canada. House of Commons.  
Table Research Branch.

The Legislative Process









Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/39031908050347>

CA1  
X9  
- 1992  
L26

Government  
Publications

## THE LEGISLATIVE PROCESS



**Prepared by:**  
Table Research Branch  
House of Commons

First Edition 1988  
Second Edition 1992  
Reprinted October 1993

Published under the authority of the Clerk of the House of Commons

ISBN 0-662-58828-2

Cat. No. X9-17/1992





## TABLE OF CONTENTS

### Page

INTRODUCTION .....	1
FORM OF A BILL .....	2
NOTICE .....	3
STAGES OF A BILL .....	4
1 - Leave to introduce .....	4
2 - First Reading .....	4
3 - Second Reading .....	4
4 - Committee Stage .....	5
5 - Report Stage .....	6
6 - Third Reading .....	7
7 - Senate Stages .....	8
8 - Senate Amendments .....	8
9 - Royal Assent .....	9
THE LEGISLATIVE PROCESS: HOW A BILL BECOMES LAW	
(progressive chart) .....	11





## INTRODUCTION:

Legislation has been described as the main business of Parliament and indeed the legislative process claims a predominant share of Parliament's sitting time.

In the Canadian Parliament, as in all legislatures based on the British model, precise formulas for the enactment of laws have been developed. A draft statute called a bill must pass through several well-defined stages in both the House of Commons and the Senate before it becomes law. These stages are collectively referred to as the legislative process. The process commences with the introduction of a bill in either house and culminates with the granting of Royal Assent which unites the three components of Parliament: the Crown, the Senate and the House of Commons.

The successive stages in the legislative process are as follows:

1. Leave to introduce;
2. First Reading (and order for printing);
3. Second Reading (and referral to Committee);
4. Committee Stage;
5. Report Stage;
6. Third Reading;
7. Senate Stages;
8. Commons' concurrence in Senate Amendments (if any); and
9. Royal Assent and Coming into Force.

Each stage will be described in detail below. Although most bills may be introduced in either house, the exception being expenditure or tax measures which must be introduced in the Commons, this discussion will assume the more usual practice of introduction in the Commons. First, however, a few preliminary remarks are necessary. There is an important distinction between Government Bills and Private Members' Bills. All Government Bills are sponsored by a Minister of the Crown, since only Ministers may receive the required authority ("Royal Recommendation") from the Governor General to include in their bills provisions for raising or spending money. Private Members' Bills are sponsored by any Member of the House who is not a Minister and no such bill may contain provisions which infringe on the Crown's prerogative in financial matters. Private Members' Bills which affect the populace in general are called "Private Members' Public Bills", while those which seek to exempt an individual or select group from the application of the law are called "Private Bills".

## FORM OF A BILL

The form of all bills is by convention and practice the same. Almost all bills contain a long and a short title, a preamble (stating the reasons and intended effects of the bill), an enacting clause, followed by a series of numbered clauses, each with a descriptive title printed in the margin (Marginal Notes). These clauses may be further divided into sub-clauses, paragraphs and sub-paragraphs. If the bill becomes law it is called an Act, and the clauses are then called sections.

Both the long title and the short title may be amended, if amendments to the bill make it necessary. The long title sets out in general terms the purposes of the bill and covers everything in the bill. The short title, under which the Act is cited amongst the statutes, is set out in the first clause. Acts to amend Acts do not have a short title.

The preamble states the reasons and intended effects of the proposed legislation. Though it is not necessary in a public bill, a preamble is sometimes inserted in bills of great importance to place on record the intentions of the framers of the bill.



The enacting clause, an essential part of a bill, following the long title reads thus:

"Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:"

The granting or enacting words of bills are part of the framework of the bill and as such are not subject to debate or amendment.

The interpretation or definition clause is usually the second clause, following which the order of the bill is usually so arranged that the leading principles are embodied in the opening clauses.

At the end of many bills there may be found a set of schedules which contain matters of detail dependent on the provisions of the preceding clauses, by means of which the provisions of the bill are carried into effect.

Explanatory notes are printed on the page opposite to the relevant clause. These notes should be brief, containing nothing argumentative about the contents and the objects of the public bill. When a bill is passed into law, its explanatory notes are deleted.

The marginal notes, short titles of clauses and the headings of parts of a bill do not technically form part of the bill and, therefore, are not open to amendment.

## NOTICE

Notice is not a stage of a bill but it is the necessary preliminary step in the legislative process.

Any Member or Minister of the Crown who wishes to introduce a bill in the House of Commons must first send a copy of the bill as notice to the Journals Branch (Room 140-N) before 6:00 p.m. (2:00 p.m. on Friday). The bill title will appear in the Notice Paper section of the *Order Paper and Notice Paper* the next sitting day either under "Introduction of Government Bills" or "Introduction of Private Members' Bills". The following sitting day it will appear in the *Order Paper* section of the *Order Paper and Notice Paper* under the appropriate heading

in the section, "Order of Business", in the order in which notice is received. This fulfills the requirements of the Standing Orders that forty-eight hours' notice be given. The Chair will "stand" any bill for as long as the Member or Minister may wish. When a Member or Minister is ready to have a bill introduced, advance notice may be given to any of the Table Officers or the Chair. Alternatively, when "Introduction of Government Bills" or "Introduction of Private Members' Bills" are called, a Minister or Member desiring to introduce their bill may indicate that desire by simply standing and bowing to the Chair.

## STAGES OF A BILL

1. ***Leave to introduce:*** After the required period of written notice has expired, when a Member so indicates, the Speaker announces during Routine Proceedings that the Member moves for leave to introduce a bill and asks if it is the pleasure of the House to grant leave. The motion for leave to introduce is deemed carried without debate, amendment or question put. When a Government bill is introduced no explanation is normally given by the Minister moving the motion. A Private Member introducing a bill may give a brief explanation of the purpose of the bill.
2. ***First Reading:*** When leave to introduce is granted, the Speaker immediately asks the House if it is its pleasure to adopt the motion "that the bill be now read a first time and be printed". Again, the motion is deemed carried without debate, amendment or question put. When the bill is given first reading, the Speaker asks the House if the bill shall be read a second time at the next sitting of the House. This is a formality to set the bill down in its place on the Order Paper under either "Government Orders" or "Private Members' Business" and assign it a bill number.
3. ***Second Reading:*** The motion for a second reading is usually that the bill be now read a second time and referred to a legislative committee, though the Standing Orders provide a mechanism whereby a bill can be referred to a standing or special committee. In certain specific circumstances the Standing Orders require that a bill be referred to a Committee of the



Whole House. Second reading is often considered the most important stage. Debate at this stage is general, focusing on the principle of the bill and addressing the bill as a whole. Reference to the specific details of the bill or amendments to specific clauses are out of order at this stage.

Three kinds of amendments are possible at this stage: (a) a six months' hoist; (b) a reasoned amendment; and (c) a discharge of the order and a referral of the subject matter to committee.

- (a) The six months' hoist amendment is that the bill be not read a second time now, but in six months hence. The amendment is a holdover from a time when, if a bill was delayed six months, the session would almost surely be over and the bill would have died on the Order Paper. It is a polite way of killing a bill.
- (b) A reasoned amendment is that "The House declines to give second reading to (the bill)", followed by the Member's reasons, declaratory of some principle adverse to the bill or expressing opinions opposed to its progress.
- (c) Referral of the subject matter to committee is an amendment that the bill be not now read a second time, that the Order for second reading be discharged, and that only the bill's subject matter (not the clauses) be referred to a committee. A Member moving such an amendment may support the bill but disagree with some of its provisions, or may oppose the bill but offer the amendment as a compromise. The end result, however, is that the subject matter is sent to a standing committee for further discussion and report to the House.

4. ***Committee Stage:*** If the bill passes second reading in the House, it is normally referred to a legislative committee, though it may be referred to a standing or special committee, or to a Committee of the Whole. In committee, usually after hearing technical witnesses, Members consider the bill clause by clause. Any Member of the committee may propose amendments to any clause and when all the clauses and amendments thereto have been disposed of, the bill is reported back to the House with or without amendment.

Some bills are studied in Committee of the Whole. These are usually urgent or non-controversial Government bills and are frequently dealt with at more than one stage in the same sitting. Bills based on the estimates are also considered in Committee of the Whole. When a bill is referred to a Committee of the Whole, the House itself is the committee. The Deputy Speaker or one of the Members acts as Chairman (not the Speaker, who leaves the Chair) and the Minister responsible for the bill is the witness. The Minister answers questions on the details of the bill, clause by clause. Two departmental officials can accompany the Minister into the Chamber to give technical advice, but they cannot speak. Motions do not have to be seconded. Members can speak on each clause of the bill being studied and ask any number of questions.

5. **Report Stage:** After a committee has finished studying a bill, it reports the bill, with or without amendments, back to the House. This stage allows all Members, not only those of the committee, to introduce and debate amendments to the bill. Once the committee's report has been tabled, the debate may begin when the Order of the Day is called for "Consideration of the report stage (of the bill, as reported from the appropriate committee)". Motions in amendment at report stage require one sitting day's notice, that is, they may be submitted to the Journals Branch or to the Table up to 6:00 p.m. (2:00 p.m. on Friday) on the day prior to the bill being called for debate. However, once report stage has begun, no further amendments may be received. To avoid repetitious debate, the Speaker has the power to select which amendments will be considered and may "group" motions in amendment for debate. Normally the Speaker will select:

- (a) amendments proposed by Members not members of the committee which studied the bill or as a result of Government undertakings;
- (b) new amendments by members of the committee which were not moved in committee; and
- (c) amendments defeated or ruled out of order in committee but judged to be of such significance that they ought to be considered at the report stage.



Normally the Speaker will not select:

- (a) amendments which are substantially the same as others selected;
- (b) amendments defeated in committee; and
- (c) amendments ruled out of order in committee.

When report stage amendments are debated, the Member proposing an amendment or group of amendments opens the debate and can speak for 10 minutes. During debate on such amendments the sponsor of the bill is not obliged to speak. When all amendments are disposed of, the sponsoring Member moves that the bill (as amended) be concurred in at the report stage, which motion is disposed of without debate.

After a Committee of the Whole has finished studying a bill, it too reports the bill to the House. The consideration of the report stage of bills from a Committee of the Whole is always disposed of immediately when the committee reports, without amendment or debate.

If no amendments to a bill have been put on notice when report stage begins, the House can move immediately to third reading after concurrence in the report. This is the case for bills reported from Committee of the Whole, whether the bill has been amended in the committee or not.

6. ***Third Reading:*** The motion at this stage is "That the Bill be now read a third time and do pass". This is the final stage of a bill in the House of Commons and the Members must now decide whether the bill, as it is, is fit to become law.

Third reading is much the same as the second reading in that the debate is confined to the contents of the bill as a whole but alternative schemes are irrelevant and out of order at this stage.

The amendments allowed at this stage are very similar to those at the second reading. The six months' hoist amendment may be moved, and

so may reasoned amendments. However, at third reading the reasoned amendment must be strictly relevant to the bill and not contradict the principle of the bill adopted at second reading.

The second reading amendment of referring the subject matter of a bill to a committee becomes an amendment to recommit the bill to a particular committee for reconsideration of certain clauses for a specified reason at third reading. If the amendment is agreed to, the committee may consider only that particular part of the bill specified in the order for recommittal.

Once a bill receives third reading and passes, it is sent to the Senate.

7. *Senate Stages:* The Senate stages of a bill are basically similar to those used in the House of Commons but the few differences are quite interesting. There is no stage asking for leave to introduce a bill and, as in the House, first reading is decided without a debate or vote. Further, committee stage is an option. The motion for second reading is merely that the bill be now read a second time. If the motion is agreed to, the Speaker asks when the bill is to be read a third time. At that point any Senator may make a separate motion to refer the bill to a standing or special committee. If no such motion is moved then a day is appointed for third reading, skipping both committee stage and report stage.

The Senate frequently passes bills very quickly, often undertaking what the Senate calls a "pre-study" of a bill. Since most bills originate in the House of Commons and since the Senate is frequently pressured to hurry consideration of these bills, the Senate rules allow for the study of a Commons bill in one of their committees *before* the House of Commons has finished their deliberations on the bill. This means that often, before it is sent to them from the Commons, the Senate has thoroughly studied a bill and formed its opinion. Thus it can pass or amend the bill, in a very short time. Once the Senate has passed the bill at the third reading, it sends a message to this effect to the House.

8. *Senate Amendments:* If the Senate has passed a bill at all stages without amendment, the next step is Royal Assent. However, if the Senate has amended the bill, it must be returned to the House so that the House can debate the Senate amendments. Senate amendments are fairly common



and the House of Commons tends to be quite ready to adopt them as they usually are concerned with drafting corrections, administrative improvements and last minute amendments at the request of the Government. Twenty-four hours' written notice must be given by a Member proposing any motion respecting Senate amendments to a bill. If the Sponsor of the bill agrees with the Senate amendments, he or she moves "that the amendments made by the Senate to Bill C-..., An Act..., be now read a second time and concurred in."

The House need not accept the Senate amendments just as they are. The House may either amend the amendments or simply disagree that the bill needs amendment. In both cases a message is sent to the Senate to acquaint it with the House's opinion. At that point the Senate may reconsider its amendments and/or adopt the amendments proposed by the House. However, if the Senate is adamant in retaining its amendments, it sends a message to that effect to the House. If the House is still unwilling to accept the Senate amendments, a Member can move a motion requesting a Conference with the Senate. If this motion should pass, a few selected Members of the House and Senators would meet to discuss the impasse and try to find a compromise. The last Conference was held in 1947. Failing the use of the Conference or the reaching of some compromise, the bill simply stays on the Order Paper until it dies there at the end of the session.

9. ***Royal Assent:*** Once a bill has passed the House and the Senate in identical form, this final and essentially ceremonial stage takes place in the Senate, to which Members of the House are summoned by the Gentleman Usher of the Black Rod.

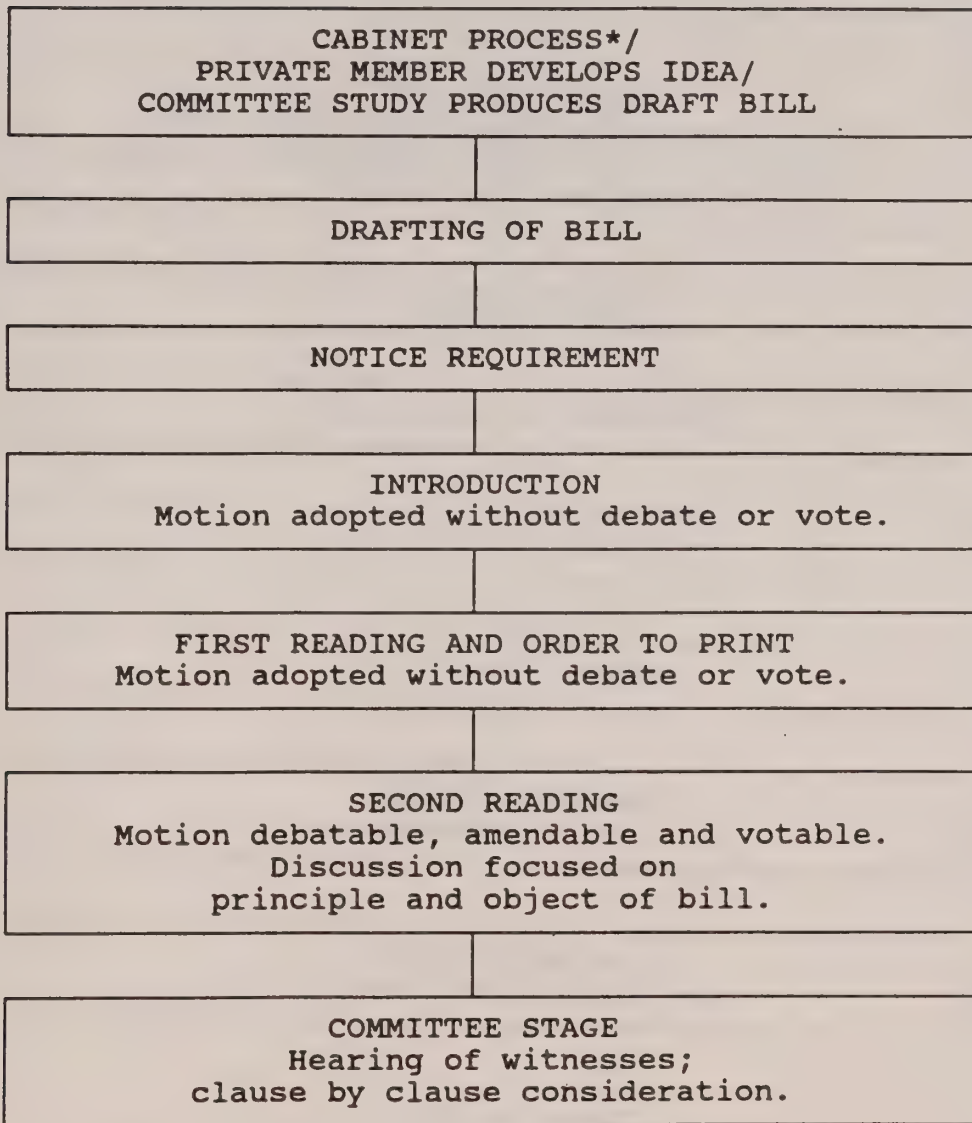
When a bill is ready for Royal Assent, the Speaker receives a message from Government House, which he or she communicates to the House, stating that the Governor General or a deputy will proceed to the Senate Chamber for the purpose of giving Royal Assent to certain bills later that day. The deputy for the Governor General ( a Supreme Court Judge) almost always performs this duty. At the appointed time, the Gentleman Usher of the Black Rod from the Senate (the position is more or less analogous to the Sergeant-at-Arms of the House of Commons) arrives in the House to inform the Speaker that the Governor General or the deputy

desires the immediate attendance of the House in the Senate. Accordingly, the Speaker and the Members go to the Senate Chamber.

When the Speaker and the Members arrive they stand behind the bar of the Senate. The Speaker bows to the deputy of the Governor General. The Clerk of the Senate reads the titles of the bills standing for Royal Assent and signifies the Royal Assent for these bills. The Black Rod turns and faces the end of the Chamber to indicate the end of the proceedings, the Speaker bows again to the deputy of the Governor General and the Members retire to their own Chamber. When the Members have returned to the House of Commons, the Speaker reports the Royal Assent to the bills.

A distinction must be drawn between the passage of legislation and its coming into force. After having passed both houses in identical form, the passed bill becomes an Act. However, an Act may or may not come into force at this time. Normally the date of Royal Assent is the date the Act comes into force, unless there is a date already in the bill specifying another date which may be retroactive or prospective. The Act may declare that it shall come into force on a date fixed by Order in Council or different sections of the same Act may come into force by different means.

## THE LEGISLATIVE PROCESS: HOW A BILL BECOMES LAW



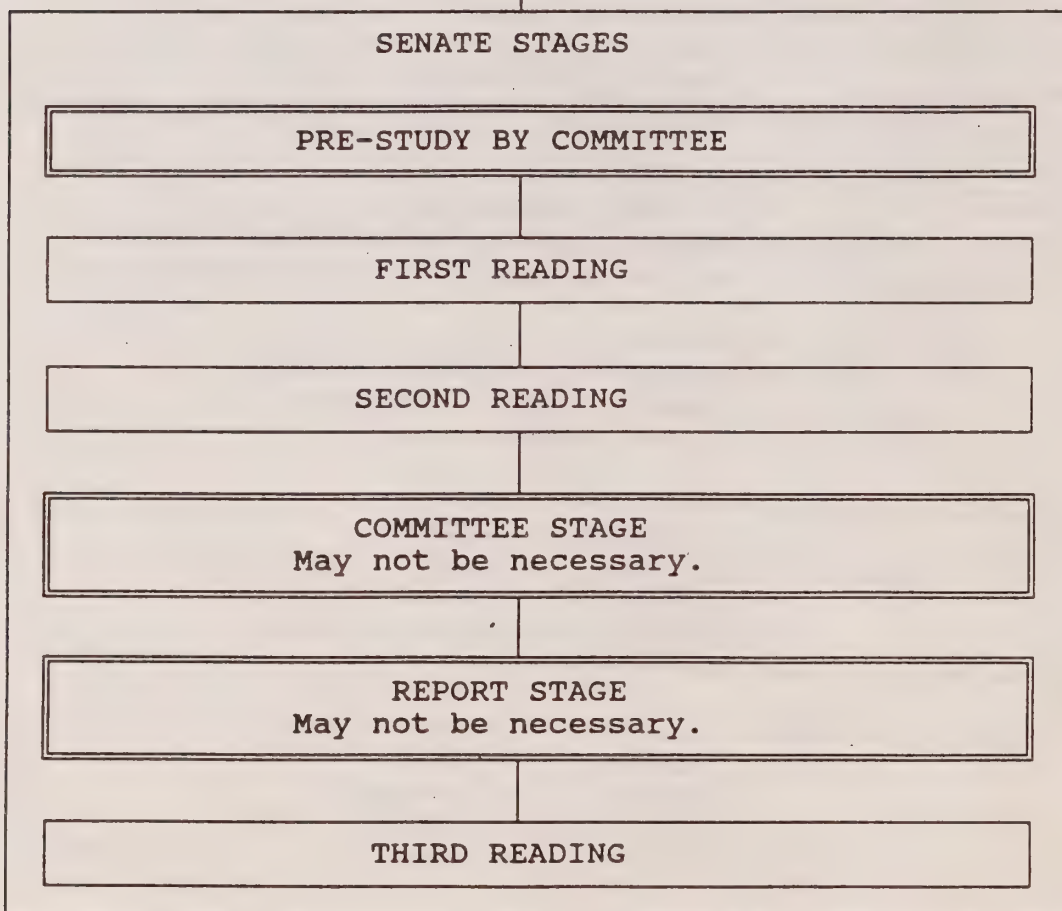
---

\* For a complete description see The Federal Legislative Process in Canada. Department of Justice. Ottawa. 1987.



REPORT STAGE  
Consideration of bill as amended  
and reported by committee.  
Possible further amendments.

THIRD READING  
Motion debatable, amendable and votable.  
Final approval. Discussion focused on passage of  
bill in final form.



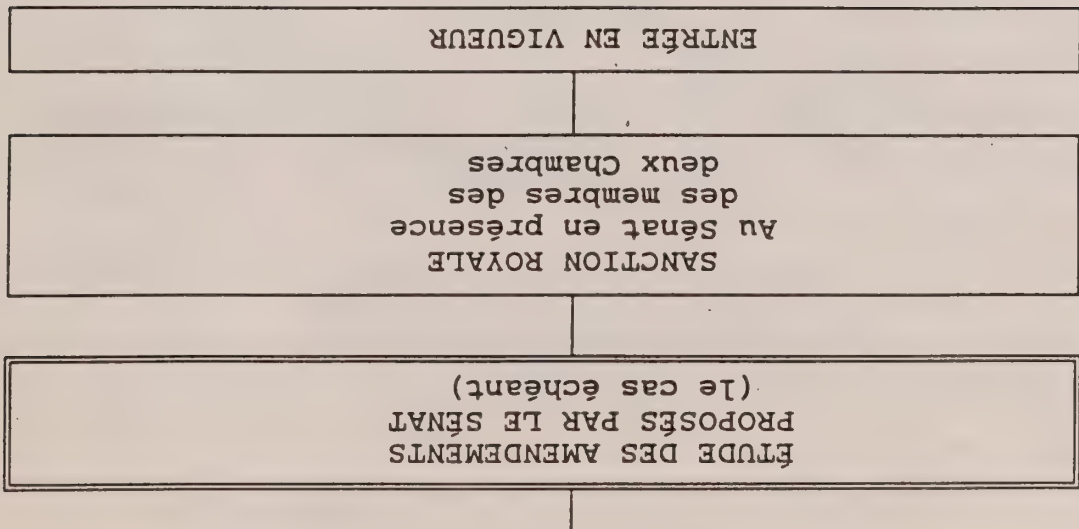
CONSIDERATION OF  
SENATE AMENDMENTS  
If necessary.

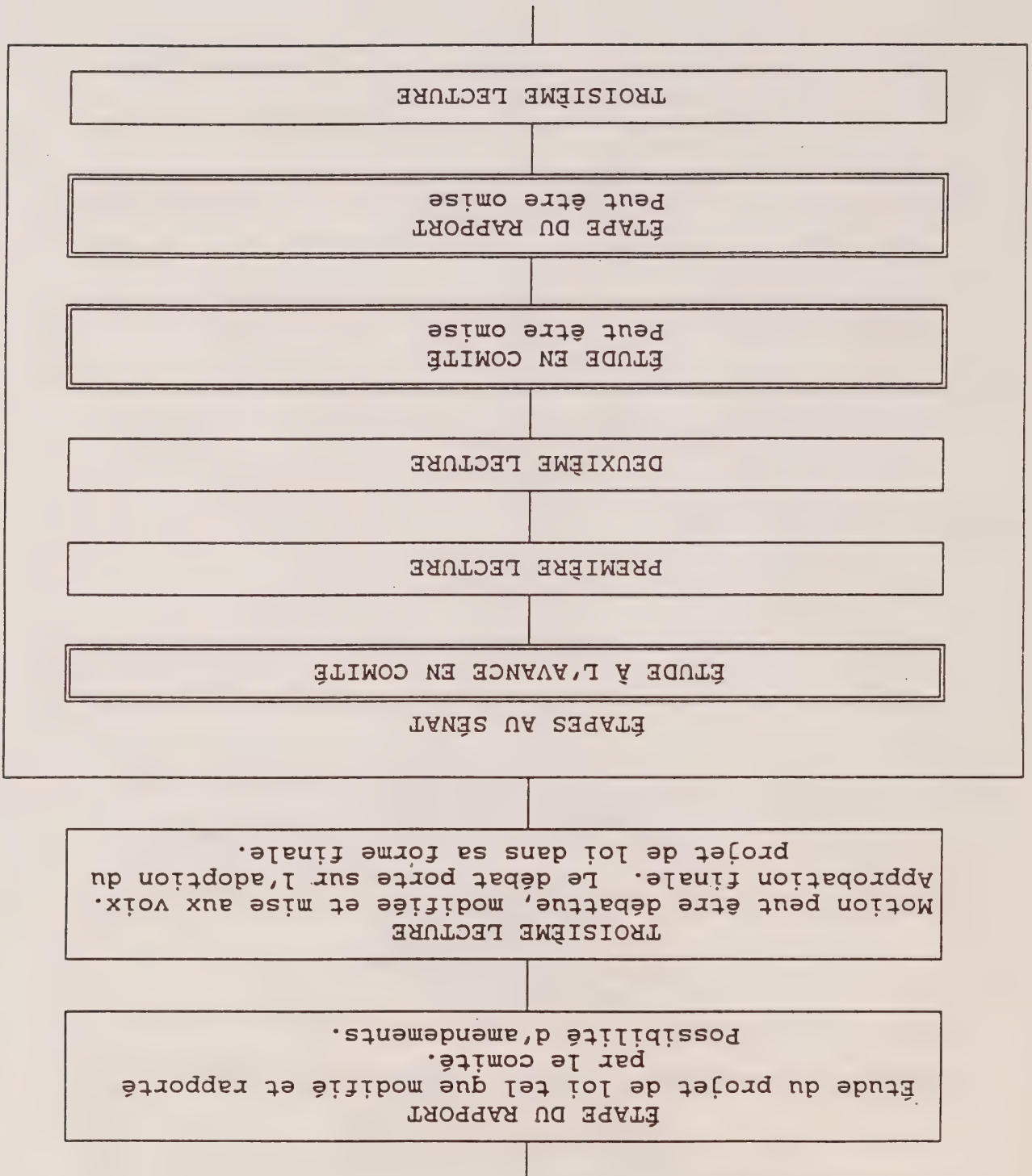
ROYAL ASSENT  
In Senate Chamber in  
presence of Members of  
both Houses.

COMING INTO FORCE

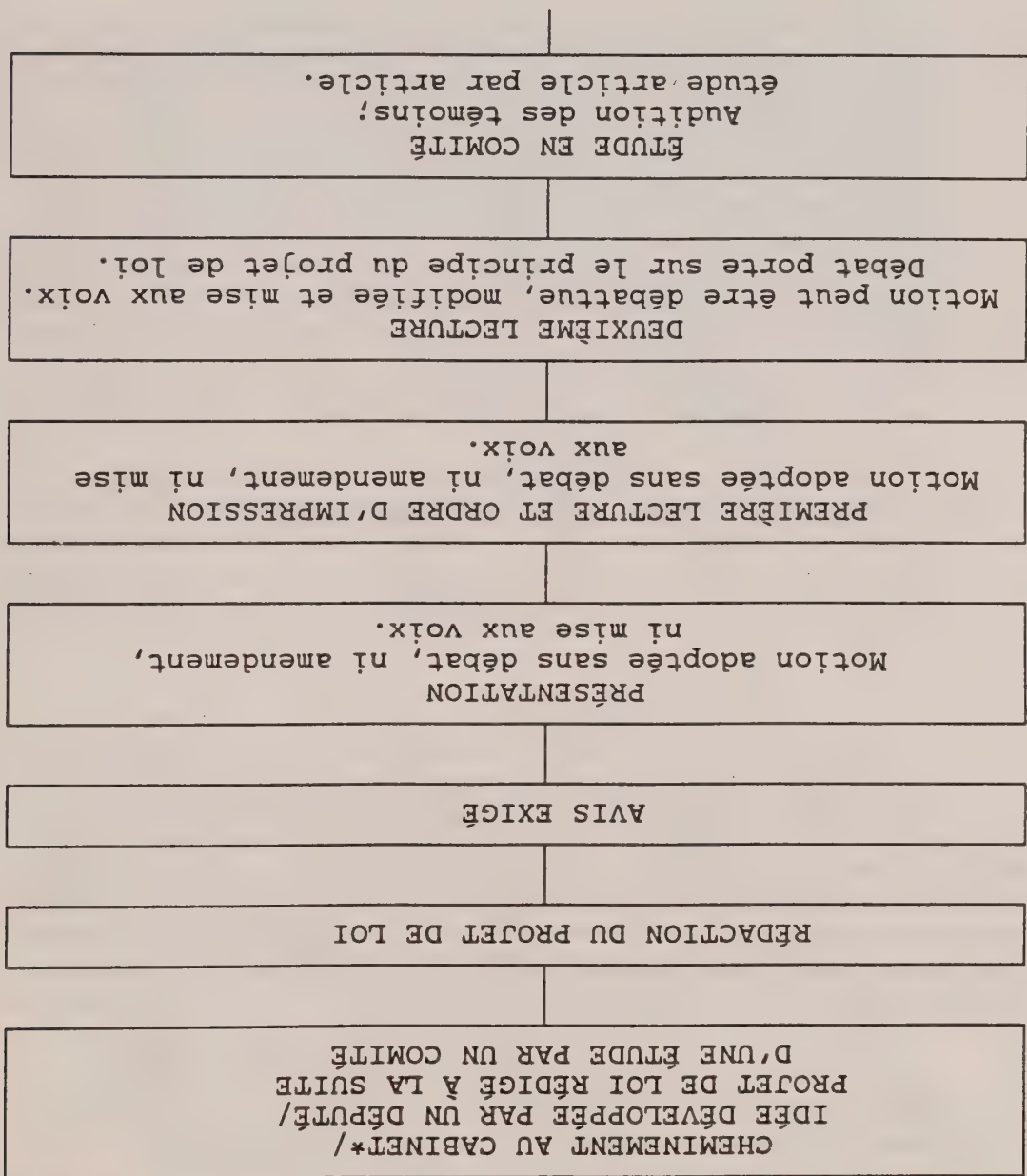








# LE PROCESSUS LÉGISLATIF : COMMENT UN PROJET DE LOI DEVIENT LOI



\* Pour une description complète, voir La réalisation des lois fédérales du Canada. Ministère de la Justice, Ottawa, 1987.



tourne vers l'arrière de la Chambre haute, il indique la fin de la procédure; le Président s'incline de nouveau devant le suppléant du Gouverneur général et retourne à la Chambre en compagnie des députés. Une fois qu'ils y sont arrivés, le Président fait rapport sur les projets de loi ayant reçu la sanction royale.

Il ne faut pas confondre l'adoption d'un projet de loi et son entrée en vigueur. Après avoir été adopté dans une forme identique par les deux Chambres, un projet de loi devient loi. Cependant, cette loi n'entre pas nécessairement en vigueur à ce moment-là. Normalement, la date de la sanction royale est la date d'entrée en vigueur, à moins que le projet de loi prévoit un jour fixé par décret, ou encore que certaines parties qui la compose entreront en vigueur à des dates différentes.

Lorsqu'un projet de loi est prêt pour la sanction royale, le Président reçoit de la résidence du Gouverneur général un message qu'il communique à la Chambre. Le message déclare que le Gouverneur général ou son suppléant se rendra au Sénat ce jour-là afin de donner la sanction royale à certains projets de loi. C'est presque toujours le suppléant du Gouverneur général (un juge de la Cour suprême) qui s'acquiesce de cette fonction. À l'heure dite, le Gentilhomme huissier de la verge noire du Sénat (poste à peu près similaire à celui du Sergent d'armes à la Chambre des communes) se présente à la Chambre pour informer le Président que le Gouverneur général ou son suppléant désire que la Chambre se rende au Sénat. Sur quoi, le Président et les députés se rendent au Sénat.

Lorsque le Président et les députés arrivent au Sénat, ils se tiennent debout à la barre du Sénat. Le Président s'incline devant le suppléant du Gouverneur général. Le Greffier du Sénat lit alors le titre de chaque projet de loi appelé à recevoir la sanction royale et prononce la formule de la sanction. Lorsque le Gentilhomme huissier de la verge noire se

9.

**Sanction royale :** Une fois qu'un projet de loi a été adopté par la Chambre et le Sénat sous forme identique, il doit franchir la dernière étape de son adoption, essentiellement cérémonielle, celle de la sanction royale, qui se déroule au Sénat et à laquelle les députés de la Chambre sont convoqués par le Gentilhomme huissier de la verge noire.

La Chambre n'est pas tenue d'accepter tels quels les amendements du projet de loi ait besoin d'être modifié. Dans un cas comme dans l'autre, elle en informe le Sénat au moyen d'un message qui lui communique l'opinion de la Chambre. Le Sénat peut alors réexaminer ses amendements et/ou adopter ceux que lui propose la Chambre. S'il maintient les siens, il en informe la Chambre au moyen d'un message. Si celle-ci refuse toujours d'accepter les modifications du Sénat, un député peut proposer une motion portant constitution d'une conférence avec le Sénat. Si cette motion est adoptée, quelques représentants choisis de la Chambre et du Sénat se rencontrent pour discuter de l'impasse et essayer de trouver un compromis. La dernière conférence de ce genre a eu lieu en 1947. Si aucune conférence n'est réclamée ou si l'on n'arrive à trouver une autre solution de compromis, le projet de loi reste inscrit au *Feuilleton* où il "meurt" à la fin de la session.

à la Chambre, la première lecture ne donne lieu à aucun débat ou mise aux voix. De plus, l'étude en comité est une étape facultative. La motion portant deuxième lecture précise seulement que le projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois. Si cette motion est adoptée, le Président demande quand le projet de loi sera lu une troisième fois. À ce moment-là, tout sénateur peut proposer une motion distincte demandant que le projet de loi soit déferé à l'un des comités permanents ou spéciaux du Sénat. Si aucune motion n'est proposée en ce sens, le jour de la troisième lecture est fixé et les étapes de l'étude en comité et du rapport sont omises.

Le Sénat adopte souvent des projets de loi très rapidement, après avoir procédé à ce qu'il appelle une "étude préalable" d'un projet de loi. Puisque la plupart des projets de loi proviennent de la Chambre des communes et puisqu'on fait souvent pression sur le Sénat pour qu'il accélère l'examen de ces projets de loi, le Règlement du Sénat permet qu'un comité du Sénat étudie un projet de loi des Communes *avant* que celles-ci n'aient terminé leurs délibérations sur ledit projet de loi. Ainsi, en pratique, avant même de le recevoir des Communes, le Sénat a déjà souvent étudié à fond une mesure législative et s'est formé une opinion. Il peut donc l'adopter ou le modifier dans très peu de temps. Lorsque le Sénat a adopté le projet de loi en troisième lecture, il en informe la Chambre au moyen d'un message.

8.

*Amendements proposés par le Sénat* : Après qu'un projet de loi a franchi toutes les étapes au Sénat sans amendement, il ne lui reste plus qu'à recevoir la sanction royale. Cependant, si le Sénat l'a modifié, le projet de loi doit être renvoyé à la Chambre qui doit prendre en considération ces modifications. Cela se produit assez couramment et la Chambre est normalement disposée à adopter ces modifications qui amélioreraient le libellé du projet de loi, ou lui apportent des améliorations administratives et des amendements de dernière minute demandés par le gouvernement. Le député qui propose une motion relative à des amendements apportés par le Sénat doit donner un préavis écrit de vingt-quatre heures. Si le parrain du projet de loi souscrit aux amendements apportés par le Sénat, il ou elle propose : "Que les amendements apportés par le Sénat au projet de loi C-..., Loi..., soient maintenant lu une deuxième fois et agréés".



7.

*Étapes de l'étude au Sénat :* Au Sénat, un projet de loi franchit essentiellement les mêmes étapes qu'à la Chambre des communes, mais avec des différences qu'il est intéressant de noter. Il n'y a pas d'étape où il faut demander l'autorisation de déposer un projet de loi, et comme

envoyé au Sénat.

Une fois qu'un projet de loi a été lu une troisième fois et adopté, il est

ordre de renvoi.

comité ne peut qu'examiner la partie du projet de loi visée par le nouvel amendement de renvoi du projet de loi à un comité qui doit réexaminer d'un projet de loi à un comité devient, en troisième lecture, un En deuxième lecture, un amendement qui demande à déferer l'objet

en deuxième lecture.

strictement au projet de loi et ne pas être contraire au principe adopté l'amendement motivé. Ce dernier doit cependant se rapporter de la deuxième lecture. Ainsi en est-il du renvoi à six mois et de Les amendements recevables à cette étape sont très semblables à ceux

projet de loi et toute autre proposition est irrecevable à cette étape. La troisième lecture ressemble en fait beaucoup à la deuxième lecture, en ce sens que le débat doit porter exclusivement sur l'ensemble du

6.

*Troisième lecture :* Cette étape de l'étude d'un projet de loi s'ouvre par la motion suivante : "Que le projet de loi soit maintenant lu une troisième fois et adopté". C'est la dernière étape qu'un projet de loi doit franchir à la Chambre des communes, les députés devant maintenant décider si, sous la forme actuelle, il peut devenir loi.

comité.

Si aucun avis d'amendement n'a été reçu à l'étape du rapport, la Chambre peut passer immédiatement à la troisième lecture après que le rapport a été agréé. C'est notamment le cas pour les projets de loi rapportés par un Comité plénier, qu'ils aient ou non été amendés en

du rapport des projets de loi provenant d'un Comité plénier est toujours entreprise aussitôt que le comité fait rapport, sans amendement ni débat.

(du projet de loi, rapporté par tel ou tel comité)". Les motions d'amendements à cette étape doivent être déposées au moins 24 heures à l'avance, c'est-à-dire qu'elles peuvent être présentées à la Direction des journaux ou au Bureau jusqu'à 18 heures (14 heures le vendredi) la veille du jour où le projet de loi sera débattu. Par contre, dès que l'étape du rapport est commencée, aucun autre amendement ne peut être reçu. Pour éviter la répétition des discussions, le Président a le pouvoir de choisir les amendements qui seront discutés et il peut les "regrouper" aux fins du débat. Normalement, il choisit :

a) les amendements proposés par les députés qui n'étaient pas membres du comité ayant étudié le projet de loi, ou ceux proposés par le gouvernement;

b) les nouveaux amendements présentés par les membres du comité et qui n'ont pas été présentés lors de l'étude en comité; et

c) les amendements qui ont été rejetés ou jugés irrecevables en comité mais qui sont jugés avoir une importance telle qu'ils méritent d'être examinés à l'étape du rapport.

Normalement, le Président ne choisit pas :

a) les amendements qui sont substantiellement les mêmes que ceux ayant été retenus;

b) les amendements rejetés en comité; et

c) les amendements jugés irrecevables en comité.

Lors du débat sur les amendements à l'étape du rapport, le député qui propose un amendement ou une série d'amendements ouvre le débat et peut parler dix minutes. Au cours de ce débat, le parrain du projet de loi n'est pas obligé de prendre la parole. Une fois que tous les amendements ont été examinés, le député qui parraine le projet de loi propose que le projet de loi (tel que modifié) soit agréé à l'étape du rapport, cette motion étant immédiatement mise aux voix sans débat.

Lorsqu'un Comité plénier a terminé l'étude d'un projet de loi, il fait également rapport de celui-ci à la Chambre. La considération de l'étape

rejeter certaines dispositions, ou peut être opposé au projet de loi tout en présentant son amendement comme un compromis. À toutes fins pratiques, néanmoins, l'objet du projet de loi est déferé à un comité permanent pour qu'il l'étudie et fasse rapport à la Chambre.

4. *Etude en comité* : Si un projet de loi est lu une deuxième fois à la Chambre, il est normalement renvoyé à un comité législatif et, à l'occasion, à un comité permanent ou spécial ou à un Comité plénier. En comité, les députés étudient le projet de loi article par article, normalement après l'audition de personnes jugées compétentes à témoigner sur des questions techniques. Tout membre d'un comité peut proposer des amendements à n'importe quel article. Une fois que le comité a étudié tous les articles d'un projet de loi et a examiné les amendements qui s'y rapportent, il en fait rapport à la Chambre avec ou sans amendement.

Certains projets de loi sont discutés en Comité plénier. Ce sont, d'ordinaire, des projets de loi urgents ou non controversés émanant du gouvernement qui franchissent très souvent plus d'une étape au cours de la même séance. Les projets de loi de crédits sont aussi étudiés en Comité plénier. Lorsqu'un projet de loi est renvoyé en Comité plénier, c'est la Chambre elle-même qui se constitue en comité. Le Vice-président ou un des députés joue alors le rôle de président de la Chambre (non pas le Président qui quitte le fauteuil) et le ministre qui parraine le projet de loi est le témoin. Le ministre répond, article par article, aux questions qui portent sur les détails du projet de loi. Il peut se faire accompagner à la Chambre de deux fonctionnaires de son ministère qui n'ont pas droit de parole mais qui peuvent lui donner des conseils techniques. Les motions n'ont pas à être appuyées. Les députés peuvent prendre la parole sur chacun des articles du projet de loi et poser toutes les questions qu'ils veulent.

5. *Etape du rapport* : Une fois que le comité a terminé son étude du projet de loi, il en fait rapport à la Chambre avec ou sans amendement. À cette étape, tous les députés, et non seulement ceux qui ont fait partie du comité, peuvent présenter et débattre des amendements. Une fois que le comité a déposé son rapport, le débat peut commencer à l'appel de la rubrique suivante de l'Ordre du jour : "Etude à l'étape du rapport



Chambre s'il sera lu une deuxième fois à la prochaine séance. Cette formalité permet au projet de loi d'être inscrit à son rang au *Feuilleton*, sous la rubrique "Ordres émanant du gouvernement" ou "Affaires émanant des députés" et de lui donner un numéro d'ordre.

### 3.

**Deuxième lecture :** La motion de deuxième lecture demande normalement que le projet de loi soit maintenu lu une deuxième fois et déferé à un comité législatif. Le Règlement prévoit cependant un mécanisme par lequel un projet de loi peut être déferé à un comité permanent ou spécial. En certaines circonstances, le Règlement exige qu'un projet de loi soit déferé à un Comité plénier. La deuxième lecture est souvent considérée comme l'étape la plus importante. Les débats à cette étape sont d'ordre général et portent sur le principe et l'objet du projet de loi. Toute référence ou toute modification aux dispositions particulières du projet de loi sont irrecevables à cette étape.

Trois genres d'amendement peuvent être apportés à la motion portant deuxième lecture : a) le renvoi à six mois; b) l'amendement motivé; et c) le rejet de l'ordre de deuxième lecture et le renvoi de l'objet du projet de loi à un comité.

a) L'amendement de renvoi à six mois demande que le projet de loi ne soit pas maintenu lu une deuxième fois mais dans six mois. Cet amendement remonte à l'époque où, en retardant le projet de loi de six mois, on était sûr qu'il "mourrait" au *Feuilleton* puisque la session serait probablement terminée. C'est ainsi une façon plus courtoise de "faire mourir" un projet de loi.

b) L'amendement motivé demande que "la Chambre s'oppose à la deuxième lecture d'un (projet de loi)". Il est normalement suivi des raisons invoquées par le député, explicitant un principe contraire à ceux du projet de loi ou exprimant des opinions opposées à sa progression.

c) Le renvoi de l'objet d'un projet de loi à un comité est un amendement demandant qu'un projet de loi ne soit pas maintenu lu une deuxième fois mais que l'ordre de deuxième lecture soit révoqué, et que seul l'objet du projet de loi (et non ses articles) soit déferé à un comité. Un député qui propose un tel amendement peut être d'accord avec le projet de loi mais en

Un député ou un ministre de le Couronne qui a l'intention de déposer un projet de loi à la Chambre des communes doit d'abord en faire parvenir un exemplaire pour avis à la Direction des journaux (Bureau 140-N) avant 18 heures (14 heures le vendredi). À la prochaine séance, le titre du projet de loi apparaîtra alors dans la partie réservée aux avis du *Feuilleton* et *Feuilleton des Avis* sous la rubrique "Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement" ou "Dépôt de projets de loi émanant des députés". Le jour de séance suivant, ce titre apparaîtra à la section *Feuilleton* du *Feuilleton* et *Feuilleton des Avis*, sous la rubrique appropriée de la section intitulée "Ordre des travaux", et selon l'ordre de réception des avis, ce qui satisfait aux exigences du Règlement stipulant qu'un projet de loi doit être inscrit en avis pendant 48 heures. La présidence permettra à un projet de loi de "rester au *Feuilleton*" aussi longtemps qu'un député ou un ministre le désire. Lorsque le député ou le ministre est prêt à déposer son projet de loi, il peut en donner avis à l'un des greffiers au Bureau ou à la présidence. Ou encore, à l'appel de la rubrique "Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement" ci de la rubrique "Dépôt de projets de loi émanant des députés", le ministre ou le député désirant déposer son projet de loi peut se lever et s'incliner vers la présidence pour lui signifier son intention.

## ETAPES DE L'ÉTUDE D'UN PROJET DE LOI

1. *L'autorisation de déposer un projet de loi* : Lorsque le délai imparti pour l'avis écrit est écoulé, et sur instruction du député, le Président annonce durant les Affaires courantes que tel ou tel député demande la permission de présenter un projet de loi, et demande à la Chambre si elle est d'accord. Cette motion est adoptée sans débat, ni amendement, ni mise aux voix. S'il s'agit de projets de loi émanant du gouvernement, aucune explication n'est habituellement donnée par le ministre qui propose la motion. Par contre, les députés qui présentent un projet de loi peuvent en expliquer brièvement l'objet.

2. *Première lecture* : Aussitôt que la permission de présenter le projet de loi a été accordée, le Président demande à la Chambre s'il lui plaît d'adopter la motion suivante : "Que ce projet de loi soit maintenant lu une première fois et imprimé". Cette motion est aussi adoptée sans débat, ni amendement, ni mise aux voix. Lorsque le projet de loi franchit l'étape de la première lecture, le Président demande à la

Sans être considéré comme une étape de l'étude d'un projet de loi, l'avis est, en quelque sorte, une condition préalable au processus législatif.

## L'AVIS

Les notes marginales, les titres abrégés des articles et les entêtes de chacune des parties d'un projet de loi ne font pas à proprement parler partie de celui-ci et, par conséquent, ne peuvent pas être modifiés.

Des notes explicatives apparaissent parfois sur la page de droite en regard de l'article correspondant. Ces notes doivent être brèves et ne prêter à aucune controverse touchant le contenu et les objets d'un projet de loi d'intérêt public. Lorsqu'un projet de loi devient loi, ces notes explicatives disparaissent.

Un grand nombre de projets de loi comportent diverses annexes qui donnent des précisions sur les mesures découlant des dispositions du projet de loi et les rendant opératoires.

D'ordinaire, le deuxième article est celui des définitions et de l'interprétation. Pour le reste du projet de loi, la matière est disposée de telle sorte que les principes directeurs du projet de loi se retrouvent dès les premiers articles.

Le libellé du décret d'un projet de loi est une partie constitutive et ne peut faire l'objet de débat ni d'amendement.

"Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète :"

Le décret est une partie essentielle d'un projet de loi; il apparaît tout de suite après le titre complet et s'énonce comme suit :

Le préambule expose les motifs et les effets attendus de la proposition législative. Les projets de loi publics n'ont pas tous un préambule. Les auteurs du projet de loi en rajoutent parfois un dans les projets de loi de grande importance pour bien faire connaître leurs intentions.



Chacune de ces étapes sera expliquée en détail ci-dessous. En théorie, des projets de loi qui entraînent la dépense de deniers publics ou la levée d'impôts qui ne peuvent être présentés qu'à la Chambre des communes. Les explications qui suivent valent pour la pratique plus courante d'une présentation à la Chambre des communes. Quelques observations préliminaires s'imposent. Tout d'abord, il faut bien distinguer les projets de loi émanant du gouvernement des projets de loi émanant des députés. Tous les projets de loi émanant du gouvernement sont parrainés par un ministre de la Couronne, puisque seul un ministre peut obtenir du Gouverneur général l'autorisation requise ("recommandation royale") d'inclure dans un projet de loi des dispositions entraînant la levée ou la dépense de fonds. Les projets de loi émanant des députés, au contraire, sont parrainés par un député qui n'est pas ministre; ceux-ci ne peuvent renfermer de dispositions qui empièteraient sur la prérogative de la Couronne en matière financière. Les projets de loi émanant des députés qui visent l'ensemble de la population sont appelés "projets de loi publics émanant des députés", tandis que ceux dont l'objet est d'exempter une personne ou un groupe de personnes des dispositions de la loi sont appelés "projets de loi privés".

## LA FORME D'UN PROJET DE LOI

Par convention et selon une pratique bien établie, tous les projets de loi ont la même forme. C'est ainsi qu'ils comprennent presque tous un titre complet ainsi qu'un titre abrégé, un préambule (qui précise les motifs et les effets attendus du projet de loi), un décret, suivi de toute une série d'articles numérotés, dont le titre descriptif est imprimé en marge (notes marginales). Ces articles peuvent être subdivisés en paragraphes, alinéas et sous-alinéas. Lorsqu'un projet de loi est adopté, il est alors appelé loi. En anglais, l'usage veut que les articles d'un projet de loi soient dits *clause* jusqu'à ce que le texte devienne loi, après quoi on parle de *section*. Rien ne consacre cette distinction en français.

Les titres, complets et abrégés, peuvent être modifiés si les modifications apportées au projet de loi l'exigent. Le titre complet expose, en termes généraux, l'objet du projet de loi et une indication de son contenu. Le titre abrégé qui est celui que la loi porte lorsque citée dans les autres lois, figure à l'article premier. Les projets de loi qui modifient des lois n'ont pas de titre abrégé.

## INTRODUCTION

L'étude et l'adoption de mesures législatives sont souvent considérées comme la principale fonction du Parlement. Il est certain, en tout cas, que le processus législatif occupe la plus grande partie du temps de séance d'une législature.

Au Parlement du Canada, comme dans toutes les assemblées législatives qui s'inspirent du modèle britannique, le mode d'adoption des lois est bien défini. Une proposition législative, dite projet de loi, doit franchir diverses étapes à la Chambre des communes et au Sénat avant d'avoir force de loi. L'ensemble de ces étapes constitue le processus législatif qui commence par la présentation d'un projet de loi dans l'une ou l'autre Chambre et qui est clos par la sanction royale qui fait intervenir les trois éléments constitutifs du Parlement, à savoir la Couronne, le Sénat et la Chambre des communes.

Les étapes du processus législatif sont les suivantes :

1. Autorisation de présenter un projet de loi;
2. Première lecture (et ordre d'impression);
3. Deuxième lecture (et renvoi à un comité);
4. Etude en comité;
5. Etape du rapport;
6. Troisième lecture;
7. Etapes de l'étude au Sénat;
8. Adoption par la Chambre des communes des amendements du Sénat (le cas échéant); et
9. Sanction royale et entrée en vigueur.





## LE PROCESSUS LÉGISLATIF

Préparé par :  
La Direction des recherches  
pour le Bureau  
Chambre des communes











